



DZIENNIK URZĘDOWY

WOJEWÓDZTWA PODKARPACKIEGO

Rzeszów, dnia 7 listopada 2018 r.

Poz. 4657

ROZSTRZYGNIĘCIE NADZORCZE NR P-II.4131.2.278.2018 WOJEWODY PODKARPACKIEGO

z dnia 5 listopada 2018 r.

Działając na podstawie art.18 ust.2 pkt 1, art.85, art.86 i art.91 ust.1 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2018r. poz.994 z późn. zm.)

STWIERDZAM NIEWAŻNOŚĆ

uchwały Nr LXII/475/2018 Rady Miejskiej w Jedliczu z dnia 2 października 2018r. w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Jedlicze w części dotyczącej:

- § 6, § 9, § 10, § 14 ust.2, § 15 ust.8, § 23 ust.4 § 29, § 30, § 31 ust.5, § 33 § 36 ust.3 -5, § 37, § 38, § 39 ust. 2 i § 40, § 41 ust.4 – 8, § 42;

w załączniku nr 2 do Statutu Gminy Jedlicze:

- § 3 ust.3, § 6, § 7, § 8, §9;

w załączniku nr 3 do Statutu Gminy Jedlicze:

- § 5 i §6,

w załączniku nr 4 do Statutu Gminy Jedlicze:

- §2 ust.4 w zakresie wyrazów: „Do czasu wyboru Przewodniczącego obrad, obrady prowadzi najstarszy wiekiem, obecny na posiedzeniu członek Rady, który wyrazi na to zgodę. Osoba, o której mowa powyżej nie może być członkiem Komisji Rewizyjnej”;

- § 2 ust.5, § 10 ust.1, § 22 pkt 4 w zakresie treści: „ lub ich Kluby”, § 48 ust.3, § 49 i § 50.

Uzasadnienie

W dniu 2 października 2018 r. Rada Miejska w Jedliczu podjęła uchwałę nr LXII/475/2018 w sprawie uchwalenia Statutu Gminy Jedlicze. Przedmiotowa uchwała została doręczona Wojewodzie Podkarpackiemu w dniu 8 października 2018r.

W toku badania legalności przedmiotowej uchwały organ nadzoru stwierdził, co następuje.

Aktem określającym ustrój jednostki samorządu terytorialnego jest statut, który w nauce prawa określa się jako: „zbiór samoistnych przepisów powstających z delegacji ustawowej, a regulujący zadania, strukturę, wreszcie sposób działania instytucji lub organizacji” (por. M. Kotulski, Akty prawa miejscowego, s. 38). Wprawdzie kompetencja do stanowienia statutów wynika już z samej normy konstytucyjnej, to jest art. 169 ust. 4 Konstytucji RP, jednak statut nie jest aktem autonomicznym. Przy uchwalaniu statutu moc wiążącą dla rady gminy stanowią także, obok ustawy zasadniczej, ustawy zwykłe. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy uchwalanie statutu gminy. Rada gminy, uchwalając statut, nie może jednak wykraczać poza ustawowo określone granice przedmiotowe, wyznaczone przepisami ustawy samorządowej. W konsekwencji statut może stanowić o ustroju gminy (art. 3 ust. 1 u.s.g.), zasadach tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej (art. 5 ust. 3 u.s.g.), zasadach i trybie działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust. 5 u.s.g.), organizacji

wewnętrznej i trybie pracy organów gminy (art. 22 u.s.g.), zasadach działania klubów radnych (art. 23 ust. 2 u.s.g.), zasadach uczestniczenia przewodniczącego organu wykonawczego jednostki pomocniczej w pracach rady gminy (art. 37a u.s.g.), uprawnieniach jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust. 3 u.s.g.). Z powyższego wynika, że uchwalenie w statucie materii wykraczającej poza tak wyznaczone ramy skutkuje nieważnością regulacji.

Z przepisu art. 40 ust. 2 ustawy wynika, że na jej podstawie organy gminy mogą wydawać akty prawa miejscowego w zakresie wewnętrznego ustroju gminy oraz jednostek pomocniczych. Z tego względu statut gminy, uchwalony przez organ stanowiący gminy w granicach upoważnień zawartych w ustawach (art. 169 ust. 4 Konstytucji RP), należy do aktów prawa miejscowego, które Konstytucja kwalifikuje do źródeł prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust. 2 Konstytucji RP). Takie zaliczenie pociąga za sobą konsekwencje w postaci konieczności odnoszenia do nich (i spełniania przez nie) wszystkich zasad charakteryzujących tworzenie i obowiązywanie systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego, przede wszystkim zaś zasady prymatu ustawy w hierarchii aktów prawnych, i zasady, że wszelkie inne akty prawotwórcze mogą być stanowione wyłącznie na podstawie upoważnienia zawartego w ustawie (por. D. Dąbek: "Prawo miejscowe samorządu terytorialnego", Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz - Kraków 2003, s. 58). W stosunku do aktów prawa miejscowego zasady te wyraża art. 94 Konstytucji RP, który stanowi, że organy samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej ustanawiają akty prawa miejscowego na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawie. Ustawa określa też zasady i tryb wydawania aktów prawa miejscowego. W świetle powyższego nie ulega wątpliwości, że w hierarchii źródeł prawa akty prawa miejscowego zajmują pozycję zależną, gdyż są uwarunkowane normami zawartymi w aktach prawnych wyższego rzędu i z tego względu nie mogą regulować materii ustawowych ani nie mogą wykraczać poza unormowania ustawowe.

Przeprowadzona analiza przyjętego przez Gminę Jedlicze Statutu prowadzi do wniosku, iż akt ten zawiera znaczącą liczbę powtórzeń przepisów ustawowych jak również modyfikacji oraz przekroczeń upoważnienia ustawowego.

W stanowieniu prawa miejscowego prawodawca lokalny będący organem władzy publicznej musi przestrzegać zasad podstawowych w demokratycznym państwie prawnym, to jest zasad praworządności i legalności. Tylko w takim przypadku system prawa będzie spójny, a więc będzie można mówić o jego jedności - tak Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt II SA/Wr 397/10 . Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gliwicach w wyroku z dnia 12 września 2008 r., sygn. akt II SA/Gl 565/08 orzekł, że „funkcją prawa nie jest informowanie, lecz regulowanie. Tak więc względy praktyczne nie mogą uzasadniać praktyki polegającej na powielaniu w uchwałach organów samorządu postanowień ustaw i rozporządzeń”.

Tymczasem Rada Miejska w Jedliczu wbrew zakazowi powielania przepisów ustawowych:

- w § 6 Statutu Rada określiła zasady zaskarżania uchwał lub zarządzeń do sądu administracyjnego, uregulowane w art.101 i 101a u.s.g.
- w §9 Statutu zamieściła regulacje z art.7 ust.3, art.8, art.10 u.s.g.
- w § 14 ust.2 odnośnie statutów jednostek pomocniczych powieliła treść art.35 ust.3
- w §33 zamieściła zapisy dotyczące wygaśnięcia mandatu radnego z Kodeksu wyborczego
- w § 36 ust.3-5, powtórzyła przepisy art.33 u.s.g.
- w § 37 i § 38 powtórzyła uregulowania z ustawy o pracownikach samorządowych,
- w §39 ust.2 i § 40 zmodyfikowała treść art.37a u.s.g.,
- w § 41 ust.4-8 i § 42 zamieściła zasady uchwalania budżetu gminy, które są określone w ustawie o finansach publicznych.

Kolejne naruszenie prawa odnosi się zapisu § 15 ust.8 Statutu, który stanowi, iż obsługę finansowo-księgową Sołectwa i Osiedla sprawuje Referat Księgowości Budżetowej Urzędu Gminy.

Z przepisu art.22 ust.1 u.s.g. wynika, że statut gminy reguluje organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy. W statucie niedopuszczalne jest natomiast regulowanie i określanie zadań dla pracowników urzędu gminy zakresie obsługi finansowo-księgowej Sołectwa i Osiedla. Urząd gminy zapewniający obsługę administracyjną, organizacyjną i techniczną wójta (burmistrza), a w praktyce często także rady gminy oraz jej

organów wewnętrznych: przewodniczącego rady i jego zastępców, komisji rady, klubów radnych oraz samych radnych oraz jednostek pomocniczych gminy, działa pod zwierzchnictwem burmistrza i to właśnie ten organ – jako zwierzchnik służbowy wszystkich pracowników urzędu – określa w drodze regulaminu strukturę organizacyjną oraz zasady działania urzędu (podział kompetencji, zasady współdziałania komórek, obieg i przechowywanie dokumentacji, godziny otwarcia urzędu dla stron, itp.).

W § 23 ust.4 Rada określiła, iż bezwzględną większość głosów ustawowego składu Rady stosuje się przy podejmowaniu uchwał:

- 1) w sprawie absolutorium dla Burmistrza;
- 2) o przeprowadzeniu referendum w sprawie odwołania Burmistrza z powodu nieudzielenia absolutorium (głosowanie imienne);
- 3) w sprawie przeprowadzenia referendum lokalnego w innych sprawach niż odwołanie Burmistrza;
- 4) w sprawie zmiany porządku obrad sesji Rady;
- 5) dotyczących przyjęcia statutu związku komunalnego.

Organ nadzoru zauważa, że zasady głosowania przy podejmowaniu uchwał są wyczerpująco unormowane w ustawie o samorządzie gminnym, przy czym przepisy te są bezwzględnie obowiązujące. Rada gminy (miejska) nie ma prawa do stanowienia aktów prawa miejscowego regulujących zagadnienia inaczej niż zostało to przyjęte w ustawie o samorządzie gminnym, ani też podejmowania regulacji w inny sposób niż wskazany przez ustawodawcę.

W § 23 ust.4 Rada Miejska wymieniła w sposób wyczerpujący w jakich sprawach stosowana jest bezwzględna większość głosów, gdy tymczasem ustawa o samorządzie gminnym przewiduje głosowanie w tym trybie w sprawie o której mowa np. w art. 58 ust.2, a nie wymienionej w Statucie.

W § 29 i §30 Statutu zawarto regulacje z art.26, art.29, art.26a i art.30, art. 31, art.31a i art.31b u.s.g. W tym zakresie Rada Miejska w sposób nieuprawniony dokonała powtórzeń i modyfikacji przepisów ustawowych, a ponadto wykroczyła poza delegację ustawową określając zakres zadań i obowiązków organu wykonawczego gminy.

W załączniku nr 2 do Statutu Gminy – zasady zarządu mieniem komunalnym powierzonym jednostkom pomocniczym Gminy Jedlicze, w § 3 ust.3 Rada określiła jakie elementy powinny być zawarte w umowach najmu i użyczenia.

Należy zauważyć, że na gruncie przepisów powszechnie obowiązującego prawa, brak jest normy prawnej przyznającej sołtysowi czy też sołectwu prawa reprezentacji sołectwa. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z dnia 29 stycznia 2013 r. II SA/Ol 1364/12 wyraził pogląd, iż sołectwo jako jednostka pomocnicza gminy, nie posiada zdolności prawnej i zdolności do czynności prawnych, nie może zatem występować w obrocie prawnym jako samodzielny podmiot mogący skutecznie działać we własnym imieniu i na własny rachunek lub też w imieniu i na rachunek podmiotów trzecich. Umocowania do reprezentacji, jak zawieranie umów oraz występowania przed sądami i organami, mogą wynikać wyłącznie z przepisów ustawowych, ewentualnie z udzielonego przez właściwy organ upoważnienia.

Zgodnie z art. 31 u.s.g. wójt kieruje bieżącymi sprawami gminy oraz reprezentuje ją na zewnątrz. Udzielenie pełnomocnictwa do zawierania umów należy zatem do organu wykonawczego gminy. Zakres kompetencji wójta obejmuje także uprawnienie do kształtowania treści umów cywilnoprawnych, a więc rada gminy nie może wkraczać w kompetencje organu wykonawczego gminy poprzez ustalenie, jakie elementy powinna zawierać umowa najmu i użyczenia.

Powyższe uwagi odnoszą się także do zapisów § 6- 9 załącznika nr 2.

W załączniku nr 3 do Statutu Gminy, w § 5 i § 6 rada wkroczyła w kompetencje Burmistrza, wskazując, że Burmistrz upoważnia pracowników do załatwiania spraw związanych z dostępem do informacji publicznej oraz wydaje decyzję w sprawie odmowy udostępnienia informacji publicznej.

W załączniku nr 4 do Statutu Gminy Jedlicze w § 2 ust.4 Rada określiła, że do czasu wyboru przewodniczącego obrad, obrady prowadzi najstarszy wiekiem, obecny na posiedzeniu członek Rady, który wyrazi na to zgodę. Osoba, o której mowa w powyżej nie może być członkiem Komisji rewizyjnej. W tym przypadku Rada dokonała niedopuszczalnej modyfikacji art.19 ust.2 u.s.g.

§ 2. ust.5 zawiera zapis, iż funkcji, o których mowa w ust.1 nie można łączyć z funkcją członka Komisji Rewizyjnej. Taki zakaz łączenia funkcji zawiera art.18a ust.2 u.s.g. Ponadto zakaz dotyczy członka Komisji skarg i wniosków - art.18b ust.2- czego nie ujęto w Statucie. Niezależnie od tego należy wskazać, że nie ma podstaw prawnych do regulowania w akcie niższego rzędu jeszcze raz tego co zawiera ustawa. Uwaga ta dotyczy również zapisu § 10 ust.1, o treści że pierwszą sesję nowo wybranej rady zwołuje Komisarz Wyborczy na dzień przypadający w ciągu 7 dni po upływie kadencji Rady (art.20 ust.2 u.s.g.).

Regulacja § 22 pkt 4 - zgłaszanie interpelacji przez Kluby - pozostaje w sprzeczności z art. 24 ust.3 u.s.g., który stanowi, że to radni mogą kierować interpelacje i zapytania do wójta.

Zdaniem organu nadzoru zapisy § 48 ust.3, § 49 i § 50, które umożliwiają wspólne odbywanie sesji przez rady gmin oraz komisji rady, naruszają w sposób istotny przepisy prawa. Brak jest bowiem delegacji ustawowej, która upoważniałaby radę gminy do uregulowania przedmiotowej kwestii. Brzmienie art. 22 ustawy o samorządzie gminnym wskazuje, że zawarte w statucie regulacje dotyczyć mają struktury i zagadnień wewnątrzgminnych, co oznacza, że nie mogą one normować trybu pracy organów niebędących organami tej gminy, a w szczególności organów innych gmin. Regulacje dotyczące odbywania wspólnych sesji rady gminy z radami innych jednostek samorządu terytorialnego stanowią materię wykraczającą poza tak określone granice swobody rady gminy w kształtowaniu treści statutu. Co więcej, taki zapis w sposób niedopuszczalny ingeruje w sferę funkcjonowania organu innej gminy (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 2 listopada 2009 r., sygn. akt II SA/Op 290/09).

Uwzględniając wskazane wyżej naruszenia prawa, uzasadnione jest stwierdzenie nieważności uchwały w części wskazanej w sentencji rozstrzygnięcia.

Na rozstrzygnięcie nadzorcze przysługuje skarga do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie ul. Kraszewskiego 4A za pośrednictwem Wojewody Podkarpackiego w terminie 30 dni od dnia jego doręczenia.

**z up. WOJEWODY
PODKARPACKIEGO
DYREKTOR GENERALNY
URZĘDU**

Marcin Zaborniak